

二、中國大陸推進鄉村振興戰略觀察

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 中共歷經 8 年完成脫貧攻堅，惟脫貧地區產業基礎薄弱，就業不穩定，自我發展能力不足，加之農村早已存在空洞化危機，提出鄉村振興戰略，期能鞏固脫貧成果。
- 為避免脫貧扶貧成果和鄉村振興間存在不調和現象，將縣城作為推進城鄉融合發展的載體和關鍵紐帶，藉此促農村農業發展，及培育農村經濟運行的內生動力，擴大內需。
- 鄉村振興戰略面對如何調動農民積極性和主動性、加強農村基礎設施、提供足以吸引資金和人力資源留在農村等問題。

區域發展失衡，城鄉差距擴大，所得分配不均，「三農」問題難以緩解，一直是中國大陸經濟發展的痛點，也將影響社會經濟的永續發展，以致如何扶持諸多貧困地區的經濟和改善貧困人口的所得，便是多年來中共的主要工作目標和任務。經過多年的努力，2020 年中共官方宣稱基本已達到原先所設定的目標。然而，過往以國家政策支持和國有企業挹注協同推進，從產業、就業、基礎建設等多面向支撐而獲得的扶貧脫貧成果，當這一隻手稍微放鬆或縮手之時，脫貧成果會否出現返貧現象，令人憂心。為此，中共提出鄉村振興發展策略，期能藉城鄉融合發展的途徑鞏固脫貧的成果，並推出諸多相應的政策規劃和措施，在脫貧基礎上致力於農村建設，縮短城鄉差距。但是鄉村振興從何處著手？城鄉關係面臨那些問題？產業規劃方向和特點何在？鄉村是否具有吸引人力資源回流的動源？如何培育具內生動力的市場體系引導資源的合理配置？這些都是鄉村振興發展策略迫切必須面對的重要課題。

(一) 中國大陸扶貧脫貧政策及其成果

自中共「十八大」以來脫貧攻堅便是社會經濟工作的目標任務。

這期間在過去已推進的農業建設和扶貧計劃的基礎上，更大力的展開扶貧脫貧的工作。歸結中共先後實施的扶貧計劃有「三西」農業建設計劃（1982年開始實施）（甘肅的河西、定西和寧夏的西海固，被稱作「三西」地區）、「國家八七扶貧攻堅計劃」（1994-2000年）、「中國農村扶貧開發綱要（2001-2010年）」、「中國農村扶貧開發綱要（2011-2020年）」。2015年，中共召開扶貧開發工作會議，作出打贏脫貧攻堅戰的決定。2016年，中共制定「十三五」脫貧攻堅規劃（謝經榮，「成功走出中國特色扶貧開發道路」，人民日報，2020年12月29日，版9）。經過8年的努力，在現行標準下農村貧困人口全部脫貧，貧困縣全部摘帽，消除絕對貧困和區域性整體貧困，近1億人口實現脫貧。

根據中國大陸的統計資料，2016至2020年，連5年每年都新增中央財政專項扶貧資金200億元（人民幣，以下同），2020年達1461億元。2016年到2020年前三季度，貧困縣整合各級財政涉農資金總規模超過1.5萬億元。在具體工作方向，則有產業扶貧、就業扶貧、易地扶貧搬遷、醫療扶貧，以及生態扶貧等。

以產業扶貧為例，截至目前為止，扶貧地區累計實施產業扶貧項目超過100萬個；建成各類產業基地超過30萬個，產業扶貧幫扶政策已覆蓋98%貧困戶。貧困地區累計6.76萬家培育引進各類企業，71.9萬家發展農民合作社，超過15萬家發展家庭農場。在就業扶貧方面，截至2020年10月底，外出務工貧困人員2,973萬人，32,688個扶貧車間吸納貧困人口43.7萬人。至於易地扶貧搬遷，「十三五」時期（2016~2020年）搬遷任務全面完成，960多萬建檔立卡貧困群眾全部喬遷新居，有勞動力的搬遷家庭至少1人就業，易地扶貧搬遷建檔立卡貧困戶人均純收入，由2016年4,221元提升到2019年9,313元。此外，2018年以來，醫療扶貧政策惠及貧困人口4.8億人次，幫助減輕醫療負擔近3,300億元，幫助近1000萬戶因病致貧返貧群眾脫貧（「脫貧攻堅—決戰之年這樣走過」，人民日報，2020年12月23日，版8）。

然而，卻也立即必須面對中國大陸城鄉間、產業間存在差距的問題。畢竟在已經脫貧的地區中，有的產業基礎薄弱，脫貧人口有的就

業不夠穩定，有的政策性收入佔比過高、自我發展能力不足，還有一些邊緣人口存在致貧風險（常欽，「鞏固脫貧成果仍需付出艱苦努力」，人民日報，2020年12月27日，版7）。具體而言，勞動力外出打工的鄉村只剩下老人、小孩。農村面對著產業、人才，乃至教育空心化，將使農村缺乏內生動力，使脫貧成果難以鞏固，面臨鉅大的壓力。為此，中共提出鄉村振興與脫貧攻堅相銜接的策略，以期能解決農村空洞化並鞏固脫貧成果。

（二）鄉村振興戰略的提出和政策取向

2017年中共「十九大」報告提出實施鄉村振興戰略，強調「農業農村農民問題是關係國計民生的根本性問題」，「要堅持農業農村優先發展，按照產業興旺、生態宜居、鄉風文明、治理有效、生活富裕的總要求，建立健全城鄉融合發展體制機制和政策體系，加快推進農業農村現代化」，同時要求「促進農村一二三產業融合發展，支持和鼓勵農民就業創業，拓寬增收渠道。加強農村基層基礎工作，健全自治、法治、德治相結合的鄉村治理體系。培養造就一支懂農業、愛農村、愛農民的“農隊伍”」（習近平，「決勝全面建成小康社會、奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」--在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告，2017年10月18日，人民日報（海外版），2017年10月28日，版1-4）。

為落實中共「十九大」所揭示農業和農村發展的精神，發改委會同有關部門制定「鄉村振興戰略規劃（2018-2022年）」，緊接著各地區各部門還要編制地方規劃和專項規劃或方案，共同推進鄉村振興戰略的順利實施。

鄉村振興戰略規劃提出的總體要求，按照2020年實現全面建成小康社會和分兩個階段實現第二個百年奮鬥目標的戰略部署，2018年至2022年既要在農村實現全面小康，又要為基本實現農業農村現代化開好局、起好步、打好基礎。而鄉村振興的指導思想則是要按照產業興旺、生態宜居、鄉風文明、治理有效、生活富裕的總要求，建立健全城鄉融合發展體制機制和政策體系。

在發展目標和遠景規劃上，2020 年鄉村振興的制度框架和政策體系基本形成，各地區各部門鄉村振興的思路舉措得以確立，全面建成小康社會的目標如期實現；2022 年鄉村振興的制度框架和政策體系初步健全；2035 年鄉村振興取得決定性進展，農業農村現代化基本實現；2050 年鄉村全面振興，農業強、農村美、農民富全面實現。

根據相關訊息，大陸鄉村振興道路的基本方略有 7 個面向，亦即：重塑城鄉關係，走城鄉融合發展之路；鞏固和完善農村基本經營制度，走共同富裕之路；深化農業供給側結構性改革，走質量興農之路；堅持人與自然和諧共生，走鄉村綠色發展之路；傳承發展提升農耕文明，走鄉村文化興盛之路；創新鄉村治理體系，走鄉村善治之路；打好精準脫貧攻堅戰，走中國特色減貧之路（張勇，「堅持農業農村優先發展、全力實施鄉村振興戰略」，宏觀經濟管理（北京），2018 年第 3 期，頁 4-11）。但是在這些官方所設定的基本方略下，實際執行措施如何擬具，執行過程又將面對那些問題，這些是關係戰略規劃能否順利執行的重要課題。

(三)以縣城作為推進城鄉融合發展的載體

在推動鄉村振興戰略的具體措施方面，去（2020）年 12 月 28 至 29 日中共中央農村工作會議，習近平強調「鞏固和拓展脫貧攻堅成果，全面推進鄉村振興、加快農業農村現代化」，是一個關係大局的重大問題。在具體政策措施要求：1.要加快發展鄉村產業。2.要加強社會主義精神文明建設。3.要加強農村生態文明建設。4.要深化農村改革。5.要實施鄉村建設行動。6.要推動城鄉融合發展見實效。7.要加強和改進鄉村治理（人民日報，2020 年 12 月 30 日，版 1）。

在城鄉融合發展方面，要求健全城鄉融合發展體制機制，促進農業轉移人口市民化。要把縣城作為城鄉融合發展的重要切入點，賦予縣級更多資源整合使用的自主權，強化縣城綜合服務能力。很顯然的，縣城已成為中共推進城鎮化、鄉村振興戰略和城鄉融合發展的基石。

事實上，近年來中共已將縣城視為中國大陸推進工業化、城鎮化

的重要空間、城鎮體系的重要一環、城鄉融合發展的關鍵紐帶，並認為促進大中城市和小城鎮協調發展，是中國大陸新型城鎮化建設一以貫之的方向（胡祖才，「提高認識、精準施策，紮實推進縣城補短板強弱項取得實效」，宏觀經濟研究(北京)，2020年第9期，頁1-3、7）。而其政策思維則是認為當前大陸城鎮化建設發展，呈現超大城市、特大城市和一些大城市中心城區人口過密、功能過載，產生了交通壅堵、環境污染等「大城市病」，亟須「瘦身健體」。而小城市（約90%是縣級市）和縣城發展總體滯後，綜合承載能力和治理能力較弱，不能充份滿足人民群眾的經濟、生活、生態和安全需要。因此，加快推進縣城尤其是城市群地區的縣城補短板強弱項，既能承接中心城市非核心功能疏解，助推形成同城化發展的都市圈，也能強化與鄰近地級市城區的銜接配套，帶動小城鎮發展，正是優化城鎮化空間格局的突破口。

2020年新型城鎮化「重點任務」的特點便是推進城鄉融合發展，並且以縣城作為新型城鎮化建設載體。在優化城鎮化空間方面，強調要構建大中小城市和小城鎮協調發展的城鎮化空間格局，形成高質量發展的動力系統。主要工作重點便是加快發展重點城市群；大力推進都市圈同城化建設；推進以縣城為重要載體的新型城鎮化建設；規範發展特色小鎮和特色小城鎮等。

在推進以縣城為重要載體的重點工作方面，對縣城而言，一邊連接著大城市，一邊連著無數的鄉村。縣城的發展不僅可以讓資源加速流動，有助於發展差距的縮小，並且縣城的發展具有擴大內需的潛力，主要體現在兩個面向：其一，目前中國大陸縣城人均市政公用設施固定資產投資僅相當於地級及以上城市城區的1/2左右，縣城居民人均消費支出僅相當於地級及以上城市城區居民的2/3左右。中國大陸擁有2000多個縣和縣級市，縮小他們與大城市的差距，整體新增投資消費的空間巨大；其二，縣城與農村的聯繫更為緊密，全中國大陸的縣級市下轄4萬多個鄉鎮，提升縣城公共設施和服務能力能夠更好地帶動鄉鎮發展，為鄉村振興提供支撐，拉動農村市場需求（「新型城鎮化，發展新空間」，人民日報，2020年6月17日，版18）。

「重點任務」有關加快推進城鄉融合發展方面，強調突出以城帶鄉、以工促農，健全城鄉融合發展體制機制，促進城鄉生產要素雙向自由流動和公共資源合理配置。主要工作重點為：加快推進國家城鄉融合發展試驗區改革探索；全面推開農村集體經營性建設用地入市；加快引導工商資本入鄉發展；促進城鄉公共設施聯動發展等。

(四)鄉村振興和城鄉融合必須面臨的問題

鄉村振興戰略規劃提出後，大陸學界便進行廣泛的研究，認為戰略規劃必須與農業農村發展和農民增收政策相調和，主要問題為：1. 要充分調動農民積極性、主動性、創造性，讓廣大農民成為鄉村振興戰略的最直接受益者。2. 在實現鄉村振興的過程，需要激發農村內部的動力，亦需要吸納農村外部的資源，有效地提高農民生活水平。3. 鄉村振興戰略需要城鄉要素雙向均衡流動，帶動農民增收，縮小城鄉收入差距。4. 在鄉村振興戰略中，產業興旺是基礎、是首位，是實現農民富裕的可靠保證。5. 鄉村振興必須針對鄉村自身的特性提出各自的發展模式，才能因地適宜。6. 農民受教育程度高低影響其選擇職業、發展經濟、改善生活的能力，必須全方位提升農村人力資本至關重要。7. 由於東、中、西部地區經濟發展存在差異，城鎮化水平亦不同，鄉村振興戰略應有所不同。8. 鄉村振興戰略必須與新型城鎮化相調和才得以順利推展。9. 實施鄉村振興戰略要立足村莊實際，在打好精準脫貧攻堅戰的基礎上推展。

從這些研究可以發現，鄉村振興戰略的推展，將面臨農業和農村發展長期目標和短期目標的調和，以及新鄉村建設與目前大陸城鎮化發展趨勢是否存在衝突的問題。

以鄉村振興戰略與脫貧攻堅戰的調和為例，有調查研究發現，大陸許多地方對於如何才能真正推進鄉村振興，怎樣才是可持續的鄉村振興等問題，思路還不夠清晰，辦法還不多。之所以存在這些問題，一個重要原因在於一些黨員幹部對鄉村振興與脫貧攻堅的關係認識還不到位，對於如何協同推展沒有明確思路。因此，不少地方在具體

工作中，基本上還是就鄉村振興談鄉村振興，就脫貧攻堅搞脫貧攻堅，兩者並不協調（何紹輝，「協調推進脫貧攻堅與鄉村振興」，人民日報，2018年12月24日，版5）。基於此，如何增強鄉村振興與脫貧攻堅融合推進的意識，不從事重覆建設，避免資源浪費，是必須急切解決的問題。

從理論上看來，推進城鄉融合發展最重要的就是要完善引導資源要素向農村流動的體制機制，一方面要讓資源下得去，加強農村基礎設施和環境建設，另一方面要讓資源要素留得住、可持續，成為帶動城鄉互動的產業關聯，形成工商資本與農民共享的利益機制。具體而言，除了政府資金的挹注外，社會資本能否成為擴大城鎮化建設，提高公共設施運營的助力？這是能否促進城鄉融合發展的關鍵所在（江賽，「提升社會資本參與度，推動新型城鎮化高質量發展」，人民日報，2020年3月26日，版9）。

最後，鄉村振興是一項複雜、長期的系統工程，既要解決一些老問題，也會面臨不少新挑戰，尤其應該防止下列四種不良傾向的發生，亦即：只注重全面規劃、忽視細化落實的傾向；偏好依靠外部力量、忽視內生動力傾向；重「硬件」、輕「軟件」的傾向；重視個別的推進、忽視全面均衡發展的傾向（張宏強，「推動鄉村振興需防止四種不良傾向」，經濟日報（北京），2018年11月8日，版15）。如此，才能使鄉村振興戰略規劃能較平順的推展。